

Das Kyoto-Protokoll 2005

Eintritt in das post-fossile Zeitalter?

Von Hermann E. Ott

— Gleich zwei nationale Ereignisse gegen Ende des Jahres 2004 haben den Rahmen für die internationale Klimapolitik der nächsten Jahre gesetzt: Die Ratifikation des Kyoto-Protokolls durch Russland und die Präsidentschaftswahlen in den USA. Nach drei langen Jahren des Wartens stimmte das russische Parlament am 22. Oktober 2004 für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, am 27. Oktober folgte das russische Oberhaus. Mit der Unterschrift Präsident Putins unter das Ratifikationsgesetz am 5. November kann Russland also der 127. Vertragsstaat des Protokolls werden. Noch wichtiger: Neunzig Tage nach dem Eintreffen der russischen Ratifikationsurkunde bei den Vereinten Nationen in New York wird das Kyoto-Protokoll in Kraft treten. Denn die von Russland eingebrachten 17,4 Prozent der Emissionen verhelfen dem Vertrag locker über die *55-Prozent-Hürde*, also dem Erfordernis, dass die ratifizierenden Industriestaaten mindestens 55 Prozent der Kohlendioxid-Emissionen ihrer Gruppe aus dem Jahre 1990 auf sich vereinen.

Ab Anfang 2005 wird es also ernst mit dem globalen Klimaschutz. Das Kyoto-Protokoll enthält für die Industriestaaten in Anlage B verbindliche Minderungsziele für eine Reihe von Treibhausgasen. Zwar ist das ursprünglich avisierte Ziel von insgesamt fünf Prozent Minderung der Emissionen für den Zeitraum von 2008 bis 2012 durch verschiedene Detailregelungen auf etwa zwei Prozent herunterverhandelt worden. (1) Doch verglichen mit der Emissionsentwicklung seit 1990 und den Prognosen (2) wird schnell deutlich, dass auch diese zwei Prozent alles andere als einfach zu erreichen sein werden.

Und schließlich: Über dem Warten der letzten Jahre ist beinahe der wesentliche Aspekt des Kyoto-Protokolls verloren gegangen – nämlich dass sich nunmehr die Welt im Übergang zum post-fossilen Zeitalter befindet, in dem der Ausstoß von Kohlenstoff begrenzt wird, Kohlenstoff einen Preis bekommt und deshalb Wohlstand und (fossiler) Energieverbrauch drastisch entkoppelt werden müssen. Russlands Ratifikation hat dem Kyoto-Protokoll den Odem des Lebens eingehaucht und es als Basis der internationalen Klimapolitik etabliert. Das selbst dann, wenn Russland oder ein anderer Staat den Vertrag kündigen und der Prozentsatz daher wieder unter die 55 Prozent fallen sollte.

Die wirkliche Arbeit beginnt erst jetzt

Zwei herkulisch anmutende Aufgaben werden in den nächsten Jahren die Arbeit des Klimasekretariats in Bonn prägen: Erstens die Implementierung des Kyoto-Protokolls und zweitens die Verhandlungen über die nächste Runde der Verpflichtungen.

Es geriet in den hektischen Diskussionen der letzten Jahre über die Zukunft des Protokolls etwas in Vergessenheit, dass mit dessen Inkrafttreten die Arbeit erst richtig losgeht. Bisher war alles Gesetzgebung, also ei-

tel Theorie. Doch jetzt müssen die Artikel des Vertrages aktiviert, die vorgesehenen Einrichtungen etabliert und Ausführungsbestimmungen erarbeitet werden. Insbesondere die so genannten „flexiblen Mechanismen“ werden mit Leben erfüllt, also der Emissionshandel sowie die projektbasierten Instrumente Joint Implementation und der Clean Development Mechanism. Auch der Sanktionsmechanismus muss zur Durchsetzung der Verpflichtungen arbeitsfähig werden, damit die rechtliche Verbindlichkeit ihre motivierende Wirkung entfalten kann.

Denn hier liegt der größte Test für das Regime, der über die Zukunft des Kyoto-Protokolls, über die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union und über das Wohl und Wehe vieler Menschen in gefährdeten Regionen entscheiden wird: Führt der ordnungspolitische Ansatz dieses Vertrages, ergänzt durch die Marktinstrumente und gestützt durch das Einhaltungsverfahren, tatsächlich zu einer Minderung der Emissionen in den Industriestaaten? Nur wenn in den nächsten Jahren eine Kursänderung in den nationalen Ökonomien und eine Abkehr vom Pfad des „Business-as-usual“ sichtbar werden, kann das Kyoto-Protokoll als Modell für die Zukunft dienen.

Spannend wird es erst nach 2012

Unter dem Schlagwort „post-2012“ werden schon seit einigen Jahren in Diplomatie, Wissenschaft und Zivilgesellschaft die Optionen einer Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls diskutiert. Denn die Verpflichtungen von 2008 bis 2012 haben einen Webfehler – sie laufen im Jahre 2012 aus und verlängern sich nicht automatisch. Rein rechtstechnisch könnten also alle Industriestaaten ab 2013 ihre Emissionen wieder steigern ohne das Völkerrecht zu verletzen. Diese Begrenzung ist begründet in der Unsicherheit über die Wirkung des Protokolls auf die nationalen Ökonomien, aber auch um auf die Verhandlungen mit den Entwicklungsländern mehr Druck ausüben zu können.

Denn ab 2013 müssen die größten Verschmutzer aus der Dritten Welt in die Verpflichtungen einbezogen werden. Dies ist aus ökologischen Gründen erforderlich, aber auch politisch unumgänglich. Ansonsten wäre die Übernahme neuer Verpflichtungen durch die Industriestaaten nicht durchsetzbar. Allerdings wird die Mehrzahl der armen Entwicklungsländer von dieser Forderung nicht berührt – es muss also differenziert werden. Hierzu bedarf es eines transparenten, auf rationale und faire Kriterien gegründeten Verfahrens. (3) Das größte Hindernis für eine solche Differenzierung ist die Idee der „Einheit“ der G77/China, aufgrund derer die großen und wirtschaftlich potenten Staaten eine Gleichbehandlung mit den Ärmsten für sich reklamieren. Ergebnis: Quantitative Reduktionspflichten wären unmöglich. Eine Einigung über die Ungleichbehandlung von Entwicklungsländern hätte deshalb poli-

tische Wirkung weit über den engen Bereich der Klimapolitik hinaus. Die kommenden Verhandlungen werden deshalb alles bisher Gesehene in den Schatten stellen. Für die nächste Runde müssen zunächst die bestehenden Pflichten für Industriestaaten weiterentwickelt werden. Die Messlatte liegt hoch, denn eine zwanzigprozentige Reduktion bis zum Jahre 2020 (vom Stand 1990 aus) scheint nach der gegenwärtigen Erkenntnislage das ökologische Minimum zu sein. (4) Dies würde für die Europäische Union (EU) als Vorreiter eine Verpflichtung um 30 Prozent Minderung bedeuten und für Deutschland 40 Prozent, wie es die Bundesregierung auch anstrebt.

Zweitens müssen für die größten Emittenten unter den Entwicklungsländern angemessene Reduktionsverpflichtungen ausgehandelt werden. Auch hier ist wiederum zu differenzieren: Während die reichsten Staaten wie Qatar oder Singapur diese Anstrengungen selbst finanzieren könnten, müssten Staaten wie China und Brasilien zumindest die Mehrkosten der Klimaschutzmaßnahmen von Industriestaaten erstattet bekommen. Als Modell könnte das Montrealer-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht dienen, wo über einen eigens eingerichteten Multilateralen Fonds die Mehrkosten für die Umstellung auf flurkohlenwasserstofffreie Produkte und Verfahren erstattet werden. Doch es kommen weitere finanzielle Lasten auf die Industriestaaten zu, denn ohne angemessene Hilfe zur Anpassung an den Klimawandel werden keine Fortschritte bei der Übernahme von Minderungsverpflichtungen erreicht werden.

Den hegemonialen Bremser einbinden

Während die russische Ratifikation tatsächlich ein neues Kapitel in der globalen Klimadiplomatie aufschlägt, bedeutet die Bestätigung von George W. Bush als Präsident der Vereinigten Staaten eher eine Verlängerung des Status quo für die Beteiligung der USA am globalen Klimaschutz. Drittens müssen deshalb kreative Wege gefunden werden, um die USA in das Klimaregime einzubeziehen. Dies gilt zunächst für die Zeit bis 2012, in der keine Ratifikation durch den Senat und auch keine konstruktive Mitarbeit der Bush-Administration zu erwarten ist. Eine magische Wandlung von Präsident Bush zum Multilateralisten und Klimaschützer wird es trotz mancher Beschwörungen nicht geben. Es gilt daher, Kooperationsforen außerhalb des Kyoto-Protokolls zu suchen. Die EU hätte beispielsweise die Möglichkeit, in erheblich höherem Maße als bisher auf die Technologieinitiativen der USA einzugehen, so auf dem Feld der Wasserstofftechnologie. Von EU-Seite aus könnte eine technologische Effizienzoffensive durchaus das Interesse der US-Regierung finden.

Ferner muss nach Wegen gesucht werden, die USA auch formal ab 2013 in das Kyoto-Protokoll einzubinden. Denn langfristig kann das Regime ohne den größten Emittenten nicht erfolgreich sein. Und der Süden wird ohne Verpflichtungen der USA auch keine größeren eigenen Anstrengungen unternehmen. Allerdings sollte klar sein, dass jede Fortentwicklung des internationalen Klimaregimes auf dem Kyoto-Protokoll aufbaut. Es wäre unsinnig und verantwortungslos, die so hart erkämpfte Plattform für den globalen Klimaschutz aufzugeben, weil einem einzelnen Staat vielleicht der Name nicht gefällt.

Im Übrigen muss die EU deutlich machen, dass die Verhandlungen für die zweite Verpflichtungsperiode nur im Rahmen des Kyoto-Protokolls

stattfinden können. Hier haben die USA Beobachterstatus, können also ohne formales Stimmrecht teilnehmen. Die Erfahrungen in den Verhandlungen über die Biodiversitätskonvention haben gezeigt, dass die USA auch als Nicht-Vertragspartei über eine immense Verhandlungsmacht verfügen, die sie äußerst geschickt einzusetzen wissen.

Fazit: Die Ratifikation durch Russland und das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls bedeuten einen Quantensprung der globalen Klimapolitik. Gegen alle Besserwisser und Schlechtredner gibt es jetzt völkerrechtlich verbindliche Obergrenzen für den Ausstoß von Treibhausgasen. Die EU im Verein mit Kanada, Japan, Russland und den Entwicklungsländern muss nun beweisen, dass sie es ernst meint mit dem Klimaschutz. Nur die EU kann die Führungsrolle angesichts eines unwilligen Hegemon übernehmen. (5) Hier geht es um mehr als nur den Klimaschutz: Es geht um das Modell für das zukünftige Miteinander der Völker. Europa hat es in der Hand, ob über die Zukunft unserer Erde unilateral und egoistisch entschieden oder ob multilateral und fair verhandelt wird. —————

Anmerkungen

- (1) Brouns, B./Santarius, T. (2001): Die Kyoto-Reduktionsziele nach den Bonner Beschlüssen. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 51, Heft 9, S. 590-591.
- (2) United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2003): „Compilation and synthesis report on third national communications. Executive summary“, (UNFCCC/SBI/2003/7).
- (3) Ott, H.E./Winkler, H./Brouns, B./Kartha, S./Mace, M.J./Huq, S./Kameyama, Y./Sari, A.P./Pan, J./Sokona, Y./Bhandari, P.M./Kassenberg, A./La Rovere, E.L./Rahman, A. (2004): South-North Dialogue on Equity in the Greenhouse. A proposal for an adequate and equitable global climate agreement; GTZ Climate Protection Programme. Downloadbar unter www.south-north-dialogue.net
- (4) Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2003): Climate Protection Strategies for the 21st Century: Kyoto and Beyond. Special Report. Berlin. Downloadbar unter www.wbgu.de
- (5) Ott, H.E. (2003): Zwischen Baum und Borke. Umweltpolitik im Spannungsfeld von Globalisierung und hegemonialer Weltordnung; In: *politische ökologie* 85: Machtspiel Globalisierung, S. 35-37.

Zum Autor

Hermann E. Ott, geb. 1961, ist Jurist und Politikwissenschaftler und leitet das Berliner Büro des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie. Bis Oktober 2003 war er Direktor der Abteilung Klimapolitik im Mutterhaus des Instituts. Mit Sebastian Oberthür veröffentlichte er einen umfassenden Kommentar in deutscher, englischer und japanischer Sprache zur internationalen Klimapolitik (Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Leske+Budrich 2000). Von November 2000 bis Juni 2001 war er im Planungsstab des Auswärtigen Amtes zuständig für die Konzeption einer „Umweltaußenpolitik“ des Ministeriums.

Kontakt

Dr. Hermann E. Ott
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Leiter Büro Berlin
Hackesche Höfe
Rosenthaler Straße 40/41
D-10178 Berlin
Fon ++49/(0)30/2809-5489 Fax -4895
E-Mail Hermann.Ott@wupperinst.org
www.wupperinst.org/berlin-office